

学校编码: 10384 分类号 密级  
学号: X2009136122 UDC

农村综合改革的实践探索研究

厦门大学

硕士学位论文

农村综合改革的实践探索研究

——以汕头市南澳县为例

Research on the Practice Exploration of Overall Rural Reform  
—A Case Study of Nan'ao County

余辉滨

余辉滨

指导教师  
黄新华教授

指导教师姓名: 黄新华教授

专业名称: 公共管理(MPA)

论文提交日期: 2013年5月

论文答辩日期: 2013年 月

学位授予日期: 2013年 月

厦门大学

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评阅人: \_\_\_\_\_

2013年5月

# 厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为( )课题(组)的研究成果,获得( )课题(组)经费或实验室的资助,在( )实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆

论文指导小组:

黄新华	教 授
张灿民	副市长
余章宝	教 授



# 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

- (        ) 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，  
于        年        月        日解密，解密后适用上述授权。
- (        ) 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年        月        日



## 摘 要

近年来，“三农”问题已成为经济社会发展的首要问题，紧紧围绕建设社会主义新农村这一重大的历史任务，各级政府积极探索，结合农村发展的实际情况，制定出切合实际的改革发展策略，对于农村经济的发展起到的积极的推动作用。在农村建设的发展道路上，农村综合改革已成为农村发展的中坚推动力量。

农村综合改革不仅涉及经济领域的改革，而且涉及政治、社会、文化等领域的改革，是一次重大的制度创新和社会变革。通过研究分析并结合工作实践，笔者认为，在当前系统复杂的农村综合改革中，从实践操作上重点是推进乡镇机构和县乡财政管理体制方面的改革，以此带动农村的各项改革。通过深化农村综合改革有利于巩固农村税费改革成果，有利于为当前进行的社会主义新农村建设提供体制保障、财力支持和动力源泉，增强农村发展的活力。

本文通过综合运用文献研究、实证研究和调查研究等方法，主要从乡镇机构改革、县乡财政管理体制两方面对汕头市南澳县的农村发展及农村综合改革现状、存在问题、产生原因进行了全面深入的研究和分析，提出进一步推进农村综合改革的策略思考。本文分为五个部分进行论述：第一部分是介绍本论文选题背景及其意义、研究述评、研究方法和研究思路；第二部分主要讲述南澳县农村综合改革的实践进展；第三部分讲述了南澳县农村改革实践的现实问题；第四部分讲述了南澳县农村综合改革的重点领域；第五部分讲述了南澳县农村综合改革实践的推进策略。

**关键词：**农村综合改革；实践探索；进展与问题；南澳县



## Abstract

In recent years, the problem of "agriculture, rural areas and farmers" has become the primary issue of economic and social development, closely around the construction of new socialist rural areas a major historic task, and governments at all levels actively explore, combined with the actual situation of rural development, to develop a practical reform and development strategy, to play a positive role in the development of rural economy.

Construction on the road of development in the rural areas, the rural comprehensive reform has become the backbone of the rural development driving force.

Overall rural reform is not only involved in the field of economic reform, but also involves political, social, cultural and other areas of reform, is a major institutional innovation and social change. Through research and analysis and combined with working practice, the author thinks that, in the current system is complex in the overall rural reform, the focus is to promote the villages and towns organizations and from the practice of county and township government financial management system reform, develop the rural reforms. By deepening the rural comprehensive reform is conducive to consolidate the rural tax and fee reform achievements, for the current construction of new socialist countryside provide the system guarantee, financial support and power source, enhance the vitality of rural development.

In this article, through the integrated use of literature research, empirical research and survey research methods, mainly from the villages and towns organizational reform, the township budget management system from two aspects of Shantou city, Nan'ao County, rural development and rural comprehensive reform present situation, problems and reasons for the in-depth research and analysis, put forward strategic thinking of further promote comprehensive rural reform. This paper is divided into five parts: the first part is introduced in this paper selected topic background and significance, research review, research methods and research ideas;



The second part mainly described the practice progress of Nan'ao County overall rural reform; The third part tells the story of Nan'ao County rural reform practice of the practical problems; The fourth part is about the county comprehensive rural reforms in key areas of Nan'ao County; The fifth part is about the south county to promote overall rural reform practice strategy.

**Key words:** Comprehensive Reform of Village; Practice Exploration ; Progress and Problems; Nan'ao County

厦门大学博硕

# 目 录

一、导 言 .....	1
(一) 研究意义 .....	1
(二) 研究述评 .....	2
(三) 研究方法 .....	7
(四) 研究思路 .....	8
二、南澳县农村综合改革的实践进展 .....	9
(一) 以转变政府职能为重点, 推进乡镇机构改革 .....	10
(二) 以增强基层财政保障能力为重点, 推进县镇财政管理体制改.....	12
(三) 以改善民生为重点, 推进农村税费改革 .....	14
三、南澳县农村综合改革实践的现实问题 .....	16
(一) 乡镇机构改革有“应付差事”之嫌 .....	16
(二) 基层财政困难矛盾依然突出 .....	17
(三) 农村社会管理工作任重道远 .....	18
四、南澳县农村综合改革的重点领域 .....	21
(一) 积极稳妥地推进乡镇机构改革, 解决配置不合理的问题 .....	21
(二) 进一步改革县镇财政管理体制, 建立财权事权统一的新机制 .....	23
(三) 加强和创新基层社会管理, 为实现“中国梦”营造和谐环境 .....	24
五、南澳县农村综合改革实践的推进策略 .....	27
(一) 构建县域主体功能区, 转变经济发展方式 .....	27
(二) 合理运用财政政策, 转变改革保障方式 .....	31
(三) 创新体制机制改革, 转变基层履职方式 .....	32
(四) 建立县域统筹保障体系, 转变为民服务方式 .....	34
(五) 实施社会建设系统工程, 转变城乡统筹方式 .....	36
(六) 拓宽共建共享途径, 转变社会管理方式 .....	38
结 论.....	40
参考文献.....	41
致 谢.....	44



## Contents

<b>I .Introduction.....</b>	<b>1</b>
1.Significance of the Study .....	1
2.Summary of Relevant Literature.....	2
3.Methods of the Study .....	7
4.Thoughtways of the Study .....	8
<b>II . Nan'ao County Rural Overall Rural Reform Practice.....</b>	<b>9</b>
1.Focusing on the Transformation Government Function, and Promote the Reform of Township Institutions .....	10
2.Financial Difficulties at the Grass-roots Level Contradictions are Still Outstanding .....	12
3.The Rural Public Product Supply and Demand Disjointed Phenomenon Becoming More Serious .....	14
<b>III. Nan'ao County Rural Comprehensive Reform Practice of Realistic Problems .....</b>	<b>16</b>
1.Township Institutional Reform Has "Coping Strategy" .....	16
2.Financial Difficulties at the Grass-roots Level Contradictions are Still Outstanding .....	17
3. Rural Social Management Work a Long Way to Go.....	18
<b>IV.Nan'ao County Comprehensive Rural Reforms in Key Areas .....</b>	<b>21</b>
1.Actively and Steadily Promote the Reform of Township Institutions, Solve the Problem of Configuration is Not Reasonable .....	21
2.Further Reform the County Township Finance Management System, Establish a New Mechanism of Unified Financial Powers .....	23
3.Strengthen Grass-roots Social Management and Innovation, to Create a Harmonious Environment for Realization of the "China Dream" .....	24
<b>V . Nan'ao County to Promote Overall Rural Reform Practice Strategy .....</b>	<b>27</b>
1. Build County Development Priority Zones, and the Transformation of the Pattern of Economic Development .....	27
2. Reasonable Use of Fiscal Policy, the Transformation of the Mode of Reform .....	

of Securit.....	31
3.Innovation System Mechanism Reform, Transformation of the Mode of Grass-roots Takes Office.....	32
4. Established the County as a Whole Security System, Transformation of the Mode of Service for the People .....	34
5. Implementation of Social Engineering Construction System, Transformation of the Mode of Urban and Rural Plan as a Whole .....	36
6. Broaden the Co-construction and Sharing Way, Transformation of the Mode of Social Management .....	38
<b>Conclusion .....</b>	<b>40</b>
<b>Reference .....</b>	<b>41</b>
<b>Acknowledgement .....</b>	<b>44</b>

## 一、导 言

### （一）研究意义

#### 1. 问题的提出

农村综合改革，是指取消农业税后，在我国实行的以促进农村上层建筑变革为核心，以乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制改革为主要内容，以建立精干高效的农村行政管理体制和运行机制、覆盖城乡的公共财政制度、政府保障的农村义务教育体制，促进农民减负增收和农村公益事业发展，全面推进社会主义新农村建设为目标的改革的简称。

十年来，“三农”发展进入又一个黄金时期，粮食生产“九连增”，农民收入“九连快”。全国取消了农村税等专门面向农民的各种税费，初步规范了农村税费制度，农民负担大幅度减轻，公共财政覆盖农村步伐明显加快，统筹城乡发展取得实质性进展。而另一方面，县乡财力紧张，基层政权运转困难，农村公益事业发展缺乏资金；乡镇机构和供养人员较多，增加的财政转移支付主要用在了养人、养机构上等问题也暴露出来。如果不进行更深层次的经济和社会管理体制方面的改革，农民负担就有可能反弹，惠农政策的成果就不能巩固。

所以，推进农村综合改革，巩固农村税费改革成果的迫切需要，是建设社会主义新农村的重要内容，涉及农村生产关系和上层建筑的深刻变革，具有重大意义。通过农村综合改革，切实解决农村税费改革的一些遗留问题，消除加重农民负担的体制因素，从制度上防止农民负担反弹；调整完善农村生产关系和上层建筑，进一步解放和发展农村生产力，为新农村建设提供体制保障；调整国民收入分配结构，扩大公共财政覆盖农村范围，促进城乡资源的合理配置，为新农村建设提供必要的财力支持；转变基层政府职能，加强农村社会管理，搞好农村公共服务，健全乡村治理结构，建立农村工作新机制，为新农村建设提供动力源泉。

#### 2. 研究意义

##### （1）为解决南澳县在农村综合改革过程中遇到的难题寻找破解方法

通过研读国内外农村综合改革研究课题相关的理论和资料，吸收借鉴国内外

理论成果和实践经验，达到“学人之所长”的目的。在中国特色社会主义制度的大环境下，很多体制机制是相同的、相近的，有许多共通点。

南澳具有与其他山区县不同的特点：一是南澳既是山区县，又是全省唯一的海岛县，农业经济比重小，海洋经济比重大，是广东省海洋综合开发试验县。二是生态环境与旅游资源相得益彰。南澳县拥有一个国家级森林公园，两个省级自然保护区，生态环境优良又相对脆弱。旅游资源十分丰富，拥有宋井、总兵府、青澳湾等一大批独特的自然和人文景观，“南澳1号”水下考古由央视直播，极大地提升了南澳的知名度。优良的生态和独特的景观，使南澳旅游在国内享有较好的美誉度。三是南澳县人口少，且居住集中，没有明显的城乡分割状态。四是2011年国务院批准汕头经济特区范围扩大到全市，南澳成为全省唯一一个纳入经济特区的山区县。这些特点决定了南澳县农村综合改革必须体现南澳的特色，在完成省委省政府规定的改革基本任务基础上，有不同于其他山区县的制度设计。

考察南澳县农村综合改革的具体情况，研究其改革过程中遇到问题的原因，探求解决途径，提出对策措施，可以为进一步推进南澳县农村综合改革，加快南澳经济社会转型升级，加快城乡一体化发展进程，提供具有可行性的参照和借鉴，具有很好的现实意义。

## （2）为进一步研究农村综合改革提供一些资料积累

农村综合改革涉及经济、政治、社会、文化等领域的改革，是一次重大的制度创新和社会变革，其研究具有综合性、特殊性和实践性的特点，农村综合改革的推进客观上要求研究的理论指导 and 实践应用必须紧密结合，既要有学术上的理论成果，又必须能在实践中具体应用。本文通过对汕头市南澳县农村综合改革的现状和基本情况进行分析研究，指出存在问题、探究问题成因，结合地区实际，借鉴国内外理论成果和实践经验，以理顺机构改革、财税改革、社会管理改革为突破口，探索符合海岛实情并有实践操作性和现实意义的南澳县农村综合改革新模式。并以点带面，抛砖引玉，为其他人进一步研究农村综合改革积累一些经验和资料，也希望对进一步研究农村综合改革深层次原因有所帮助。

## （二）研究述评

农村综合改革是中央为巩固农村税费改革成果和建设社会主义新农村提供体

制机制保障和动力源泉所做出的一项重大决策，涉及农村生产关系和上层建筑的深刻变革，具有重大意义。目前，在对我国农村综合改革的问题研究上已经积累了大量的文献，无论在理论研究和实践推广方面都取得了突出成果。但是存在的问题和争论依然很多，农村综合改革问题的许多方面仍然处于试点和摸索阶段，农村综合改革取得的阶段性成果仍需时间检验。

## 1. 关于对国外农村综合改革的研究

对农村综合改革的研究，国内外学者和专家结合实际情况，对各地典型的农村政策的一系列改革进行了深入地探讨和调查研究，从而对农村的发展起到了极大的促进和推动作用。陈磊<sup>①</sup>（2006）对日本高效农业模式进行研究，他指出，在“造村运动”中最具知名度就是1979年开始提倡的“一村一品”运动。它要求一个地方（县、乡、村）根据自身的条件和优势，发展一种或几种有特色的、在一定的销售半径内名列前茅的拳头产品，也包括特色旅游项目及文化资产项目，如文化设施或地方庆典活动等。吴敬学<sup>②</sup>（2005）总结了韩国“新村运动”模式：第一阶段主要是农村基础设施建设，由村民民主讨论、自主选择；第二阶段以增加收入为主，政府推出增加农、渔民收入计划，支持农村调整农业结构，推广良种和先进技术；第三阶段主要是发展农产品加工为主要内容的农村工业。其借鉴意义在于我国农村建设应该分阶段、有层次地展开。王晓丹<sup>③</sup>（2006）研究印度的农村建设模式：政府农村发展战略的指导思想是，通过基层自治机构积极动员民众参与政府制定的各项工程。具体办法是，政府将权力下放给自治机构，通过自治机构协调政府政策和民众的愿望与需求。农村工程的重点在于促进就业和加强基础设施建设。饮用水、环境卫生、住房、教育和道路建设等是基础设施建设的主要内容。将就业与基础设施建设相结合是其特征之一。

## 2. 关于对农村综合改革相关的几个维度的研究

### （1）从县乡财政危机角度进行的研究

在近几年实行农村税费改革和农业税逐步取消的背景下，一些学者以县乡政府面临的财政压力为切入点，对县乡行政运行和县乡机构改革进行了研究和剖析。

<sup>①</sup> 参见陈磊、曲文俏：《解读日本的造村运动》，《当代亚太》，2006（6）：29-36。

<sup>②</sup> 参见吴敬学：《韩国的“新村运动”》，《中国改革》，2005（12）：45-46。

<sup>③</sup> 参见王晓丹：《印度的农村建设》，《南亚研究》，2006（2）：31-35。



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕